

Capítulo v

El tratamiento especial y diferenciado en perspectiva comparada: análisis de su aplicación en los procesos de integración americanos

Juan Ignacio Miranda y Lautaro Martín Ramírez

1. Introducción

Las diferencias de desarrollo económico entre países existen desde antaño, y probablemente seguirán existiendo, ya que los mismos son distintos por definición –cultural, social, política y económica–. En parte y a raíz de ello, los países tienden a conformar procesos de integración profundos, zonas de libre comercio o de comercio preferencial, entre otras variantes de asociación. De igual modo, los países forman parte de otros foros multilaterales de comercio, como la Organización Mundial de Comercio (OMC), acuerdos de integración o de asociación, si nos referimos a la terminología empleada por la Unión Europea (UE), en los cuales participan diferentes países más o menos desarrollados en términos económicos.

De acuerdo a la CEPAL,¹⁷⁰ *el trato especial y diferenciado* (TED) es una herramienta específica creada por los países desarrollados, a raíz de su preocupación en relación a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER), en los términos de ALADI, frente a los desafíos que les planteaba el comercio internacional. El contexto en el cual surge la fundamentación de este instituto se encuentra en la Organización Internacional del Comercio (OIC) y en las teorías del desarrollo que predominaron entre 1950 y 1970. Si bien la expresión *trato especial y diferenciado* fue introducida de manera explícita en la normativa comercial internacional en la Ronda Tokio del GATT (1973-1979) al aprobar la denominada “cláusula de habilitación” titulada “Tratamiento diferenciado y más favorable, reciprocidad y plena participación de los países en desarrollo”, ya existía normativamente con la aprobación del Anexo IV del GATT en 1964.

170 CEPAL: *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico*, LC/MEX/L.507, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, de 27 de diciembre de 2001.

El TED supone admitir las disparidades o asimetrías en el desarrollo económico relativo de los países que forman parte del acuerdo de libre comercio, proceso de integración y organización multilateral comercial, por tanto no sería ni justo, ni lógico, ni práctico, requerir el cumplimiento de las reglas a todos los participantes de los acuerdos comerciales de la misma manera, ya que las economías compiten en condiciones desiguales en esta materia.

Este trabajo se inserta en el proyecto de investigación que tiene por objeto “analizar si el MERCOSUR a través de su institucionalidad es capaz de administrar las externalidades negativas, los desequilibrios estructurales”, como también “analizar el tratamiento especial y diferenciado dado a los países en los acuerdos subregionales y en los ACE y TLC firmados por los miembros del MERCOSUR”.

De igual modo, y en un sentido amplio, al concepto de participación social “se lo relaciona con los costos y beneficios del propio proceso integrativo –no todas las economías crecen por igual, ni todos se benefician de manera semejante, ni todos sufren por igual–, ya que sin mecanismos de distribución se generan procesos desequilibrantes, originando la exclusión de áreas y sectores económicos y sociales”.

Por tanto, en este trabajo se analiza en perspectiva comparada, el TED otorgado a favor de los PMDER en los distintos acuerdos y procesos –en especial en el ámbito de la OMC, ALADI y MERCOSUR–, para establecer luego si este instituto es un mecanismo adecuado, o no, de reducción de las asimetrías que existen entre los países participantes de un acuerdo comercial.

2. Trato especial y diferenciado

2.1. Conceptualización

A los fines del presente trabajo, el TED alude a *las normas, instrumentos o medidas concesionales dispuestas en acuerdos con contenido comercial (ya sean multilaterales, plurilaterales o bilaterales, que tengan por objeto crear procesos de integración, zonas de libre comercio o simplemente facilitar la cooperación comercial), a favor de los PMDER que los conforman*. Por tanto, se trata de medidas dispuestas sin la exigencia de reciprocidad, y generalmente de carácter facultativo para los otorgantes. Pueden estar destinadas a eliminar o reducir las disparidades en los niveles de desarrollo entre sus integrantes, o a posibilitar la adaptación de estos

países al momento de dar cumplimiento a las exigencias que estos acuerdos implican.¹⁷¹

El concepto refleja el reconocimiento de que no se puede exigir de una misma disciplina el cumplimiento idéntico de las reglas por parte de todos los participantes de los acuerdos comerciales, ya que las economías compiten en condiciones desiguales en esta materia. De este modo, la tétesis del TED apunta a que todos los integrantes se vean beneficiados al momento de participar en dichos acuerdos.

De acuerdo a Michalopoulos¹⁷² “las premisas sobre las cuales se asienta el tratamiento especial son tres: 1) los PED [Países en vías de desarrollo] se encuentran en desventaja cuando participan en acuerdos comerciales con Países Desarrollados (PD); 2) para maximizar el desarrollo sostenible en los PED se necesitan políticas comerciales distintas que en los PD; y 3) resulta de interés para los PD ayudar a que los PED participen en el sistema comercial internacional”.

Esto se debe a que la fundamentación de este instituto por parte de la literatura, se sustenta –simplificando el concepto– en la relación causal entre exportaciones y crecimiento, por lo que entienden, en primer lugar, que los PED deberían tener derechos especiales para proteger sus economías ante “problemas de balanza de pagos, industria infantil, consideraciones sobre estrategias de desarrollo tales como trasladar la fuerza de trabajo desde sectores de actividad económica tradicionales hacia los sectores más modernos e industriales. En segundo lugar, las preferencias son necesarias para compensar la caída de los términos del intercambio (de acuerdo con la hipótesis Prebisch-Singer). Por último, se trata de diferenciar la normativa para enfrentar de forma específica los problemas de las economías industrializadas y los de las economías en vías de desarrollo”.¹⁷³

171 En este sentido, tomamos al TED comprensivo de toda regulación jurídica incluida en los acuerdos mencionados, que disponga medidas más favorables para los PMDER, sea cual fuere la modalidad elegida: excepción a las exigencias comerciales, reglas y plazos de cumplimiento más laxos –típicas medidas de TED–, entre otras.

172 MICHALOPOULOS, C.: “*The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT & the WTO*”, Banco Mundial, Washington DC: julio de 2000, p. 15, citado por GIACALONE, R.: “Integración Norte/Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional. Implicaciones para el ALCA”, *Nueva Sociedad*, núm. 186, 2003, p. 73.

173 CEPAL, *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico*, op. cit.: p. 5.

Pero no siempre el TED se orienta a reducir las asimetrías¹⁷⁴ de desarrollo entre los países, ya que en algunos casos, como veremos (OMC, ALCA, Tratados de Libre Comercio), lo que se proponen es hacer asimilables para los PMDER las medidas de apertura de sus mercados que estos procesos proponen. Es precisamente centrándose en esta diferencia de criterios al momento de plantear el TED, que algunos autores denominan al primer grupo de medidas como “trato especial y diferenciado” propiamente dicho, y al segundo grupo como medidas para “equilibrar el campo de juego”.¹⁷⁵ En este trabajo nos referiremos al TED sin diferenciarlos, salvo cuando creamos necesario remarcarlo (por ejemplo, al referirnos al cambio demostrado en este sentido al momento de crearse la OMC en el año 1994).

2.2. Modalidades de aplicación

De acuerdo a la CEPAL, el TED se implementa principalmente, a través del otorgamiento de períodos de transición más largos y una mayor flexibilidad en el cumplimiento de los plazos acordados. Así “en la normativa de la OMC, 43 de las 97 provisiones para el trato especial y diferenciado se centran exclusivamente en estos dos temas.”¹⁷⁶

En cualquier caso, hay un abanico de modalidades para la aplicación del TED, que pueden abarcar distintos tipos de medidas, a saber: medidas de aperturas de mercado sin reciprocidad; reservas de mercado; aperturas de mercado combinadas con reservas de producción (al estilo de los programas sectoriales de desarrollo industrial o la nómina de productos no producidos reservados para ser producidos por determinado país); plazos diferenciales para el cumplimiento de los correspondientes programas de liberación o la concesión de preferencias más profundas con respecto a las que benefician

174 El término *asimetría* se utiliza, por extensión de un concepto geométrico, para indicar diferencias en áreas específicas entre los países que avanzan en un proceso de integración. Puntualmente, la utilización del término debe ser acotada para denotar diferencias profundas en cuanto a las condiciones que puede tener un país para enfrentar un proceso de integración y generalmente el término tiende a ser usado para denotar las limitaciones específicas de ciertos países. GUARNIERI, R.: “La integración sudamericana y sus retos futuros”, en *Memorias del Seminario* organizado por FLACSO Ecuador, la Corporación Andina de Fomento y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Quito, 2005, p. 76.

175 BUSTILLO, I. y OCAMPO, J.A.: “Asimetrías y Cooperación en el Área de Libre comercio de las Américas”, CEPAL *Serie Informes y Estudios especiales*, núm. 13, 2003.

176 CEPAL: *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico*, op. cit.: p. 5.

a otros países; plazos diferenciales para el cumplimiento de las normas reguladoras del comercio exterior de mercaderías, así como de otros mecanismos contemplados en el acuerdo que institucionaliza al correspondiente esquema de integración; asistencia técnica y regímenes de origen diferenciales; programas de cooperación; fondos de cohesión, entre otras.

Las formas de aplicación, por lo tanto, también varían. Así, por ejemplo, en el caso de beneficios arancelarios unilaterales (Sistemas Generalizados de Preferencias –SGP– de la OMC), estos no son obligatorios para los PD que los otorguen, ni tienen ningún plazo mínimo de vigencia, y en el caso del SGP su aplicación se limita al comercio de bienes manufacturados, por lo que los bienes que típicamente exportan los PMDER no están mayoritariamente contemplados. En este sentido, se trata de medidas puramente comerciales y facultativas del país otorgante. Asimismo, en términos generales, el TED se encuentra sometido a la capacidad de negociación del país receptor, sumado a la falta de previsibilidad y de seguridad jurídica en las relaciones internacionales.

En otros casos, se puede tratar de un programa de cooperación específico a favor del o los PMDER según sea el caso, en el marco de un acuerdo más extenso (por ejemplo los Programas Especiales de Cooperación –PEC– de ALADI); o consistir en la transferencia de fondos desde los países más desarrollados (siempre hablando en términos relativos) hacia los PMDER, destinados a la provisión de bienes públicos,¹⁷⁷ por ejemplo (el caso del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) o los distintos fondos de cohesión existentes en la UE).

3. Trato especial y diferenciado en los acuerdos GATT/OMC

En los primeros años de vigencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés), de 1948 a 1955, los

177 Si bien estas medidas no serían en sentido estricto TED, de acuerdo a los criterios expuestos, sino que son programas para reducir asimetrías, que pueden ser destinados a todos los países del bloque –en el caso del FOCEM, por ejemplo–, y no solo a los PMDER, aunque con un criterio de reparto favorable a los PMDER. Asimismo hay otros programas similares dirigidos a sectores económicos específicos –ej. sector agrario– o a sujetos económicos particulares –ej. PYMES–, cuyos criterios de asignación se establecen en orden al desarrollo económico de los países integrantes del acuerdo.

países en desarrollo participaron en las negociaciones con los mismos derechos y obligaciones que el resto de las partes. Este período se caracterizó por la rigidez en el tratamiento de la aplicación de los principios rectores del GATT, en particular de la Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) y la del trato nacional, los cuales buscaban la reciprocidad absoluta en relación a la reducción de aranceles e igualdad de condiciones en los intercambios comerciales; de este modo el principio rector de esta primera época será *la no discriminación*, en otras palabras, la *reciprocidad absoluta*.

Transcurridos diez años desde la creación del GATT, las barreras impuestas por los países desarrollados a las importaciones de los países subdesarrollados fueron la principal causa de los problemas comerciales. A raíz de ello, en 1958 se crea el Comité III del GATT, encargado de identificar las medidas comerciales que restringían las exportaciones de los países menos desarrollados, con el objeto de iniciar un programa de reducción de esas barreras.

En el año 1963 veintinueve países en desarrollo solicitaron en el GATT –en el marco de la Ronda Kennedy–, la aprobación de una serie de medidas que consideraban importantes para promover su desarrollo. El documento se tituló “Action Programme - Proposed by a group of less-developed countries”,¹⁷⁸ y propugnaba la toma de acciones en los siguientes ámbitos (la traducción de lo que sigue es nuestra): 1) Fijación de previsiones;¹⁷⁹ 2) Eliminación de restricciones cuantitativas;¹⁸⁰ 3) Comercio de productos tropicales libre de impuestos;¹⁸¹ 4) Eliminación de tarifas para los productos primarios;¹⁸² 5) Reducción y eliminación de barreras arancelarias a las exportaciones de productos semifabricados o facturados desde los países en desarrollo;¹⁸³ 6) Reducción progresiva de las cargas fiscales internas y remo-

178 El documento completo puede consultarse en “The GATT and the economic development”, Published by the Secretariat of the General Agreement on Tariffs and Trade”, Ginebra, enero de 1964.

179 La aplicación de nuevas barreras arancelarias o paraarancelarias debería evitarse por parte de los Estados industriales contra las exportaciones de los países en desarrollo sobre los productos sensibles de estos últimos.

180 Las restricciones que recaen sobre las importaciones de los países en desarrollo inconsistentes con el Acuerdo General deberían ser eliminadas en el período de un año.

181 El acceso de productos tropicales a los países industrializados debía estar libre de impuestos a partir de diciembre de 1963.

182 Los países industrializados deben acordar la eliminación de los derechos aduaneros sobre los productos primarios importados desde los países en desarrollo.

183 Los países industrializados deben preparar de manera urgente un cronograma para la reducción y eliminación de las barreras arancelarias a las

ción de otros impuestos;¹⁸⁴ 7) Procedimientos de información;¹⁸⁵ y 8) Otras Medidas.¹⁸⁶ De esta manera, aquellas acciones puntuales serán receptadas, con un carácter no vinculante, por la Conferencia Ministerial del GATT de 1963, quien encargó la elaboración de un borrador que, incorporando aquellas peticiones, permitiera la flexibilización de las obligaciones en relación a esa categoría de países, lo cual dará lugar a la incorporación de la Parte IV en el año 1964 en el Acuerdo General¹⁸⁷. No obstante, si bien los países desarrollados aceptaron el SGP, que los países en desarrollo lograron establecer en 1968 bajo los auspicios de la UNCTAD, era de aceptación voluntaria y las preferencias no fueron consolidadas en el GATT, por lo que las concesiones podían ser anuladas unilateralmente, sin derecho a medidas de represalia comercial.

La Decisión del 28 de noviembre de 1979 denominada “Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, conocida como “Cláusula de Habilitación”, vino a relajar la estrictez del Acuerdo General al expresamente disponer en su Párr. 1º que: “No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las Partes Contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes”,

exportaciones de productos semi-facturados o facturados provenientes de los países en desarrollo, removiéndolo al menos el 50% de los impuestos presentes en el término de tres años.

- 184 Los países industrializados debían reducir progresivamente los cargos internos y los derechos fiscales sobre el total de los productos elaborados en los países en desarrollo, con miras a su eliminación definitiva en diciembre de 1965.
- 185 Los países industrializados –en caso de mantener las barreras arancelarias anteriormente mencionadas–, deberán informar a la Secretaría del GATT en julio de cada año, sobre los pasos que seguirán para implementar las decisiones y las medidas que adoptarán en los próximos doce meses para favorecer el acceso al mercado de productos de los países en desarrollo.
- 186 Las Partes contratantes también darán tratamiento urgente a la adopción de otras medidas apropiadas, las cuales favorecerán los esfuerzos de los países en desarrollo para diversificar sus economías, reforzar sus capacidades en materia de exportaciones e incrementar sus ingresos provenientes de ultramar.
- 187 Debe recordarse que previo a la incorporación de la nueva Parte IV, en 1961 tuvo lugar la “Declaración Ministerial del GATT del 30 de noviembre de 1961 y adoptada por las Partes Contratantes el 7 de diciembre de 1961” que sentará el antecedente inmediato de aquellas enmiendas al GATT de 1947.

y seguidamente en el Párr. 2º se establece sobre qué se pueden aplicar aquellas concesiones. De esta manera, el texto en cuestión establece cuatro situaciones en las cuales podrá aplicarse el principio de no reciprocidad:

1. A los aranceles de los productos originarios de países en desarrollo de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias.¹⁸⁸
2. A las medidas no arancelarias regidas por los instrumentos negociados en el marco del GATT.
3. A los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo, con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y las medidas no arancelarias aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo.
4. Al trato especial de los países en desarrollo menos adelantados, en el contexto de toda medida general o específica en favor de los países en desarrollo.

A partir de la creación de la OMC, cambia el criterio del TED. En esta segunda etapa, contando con aquellos antecedentes, se dio una nueva visión a los PMDER dentro de los acuerdos multilaterales de comercio. En ese sentido hay un cambio fundamental que resume la evolución del TED en las normas multilaterales de comercio desde el GATT a la OMC: el TED deja de ser un *instrumento de desarrollo* – hasta la Ronda Uruguay– para pasar a ser un *instrumento de ajuste* –en el marco de las normas de la OMC–¹⁸⁹. Las disposiciones sobre TED contenidas en los

188 Obsérvese que en el año 1971 se incorporó al GATT el “Sistema Generalizado de Preferencias” (SGP), tras haber aprobado la UNCTAD la Resolución 21 (II) de marzo de 1968 “Sobre el establecimiento de preferencias generalizada a favor de los países en desarrollo”, lo cual da la posibilidad de su incorporación al marco del Acuerdo General. Las previsiones de la Resolución de la UNCTAD tenían como características esenciales, por un lado la universalización de las preferencias adoptadas, y por el otro la superación de las reglas de reciprocidad y no discriminación, principios rectores del GATT. Sin embargo, para que los SGP pudieran funcionar era necesario que el GATT los hiciera suyos, para lo cual era necesario derogar la cláusula NMF. Con ese objetivo se aprobó la Decisión del 25 de junio de 1971, que derogaba virtualmente al artículo I del Acuerdo General por un término de 10 años, para que los países desarrollados otorguen a los países en desarrollo un tratamiento arancelario favorable a sus productos y sin necesidad de establecer el mismo trato a los productos similares originarios de otros Estados Partes del Acuerdo (I/3545).

189 TORTORA, M.: “Trato Especial y Diferenciado en las negociaciones comerciales multilaterales: el esqueleto en el closet”, *Documento de trabajo*, Ref WEB/CDP/BKGD/16, UNCTAD, Ginebra, febrero de 2003, p. 3.

Acuerdos de la Ronda Uruguay se limitaron a la prolongación de plazos para el cumplimiento de los compromisos previstos y programas de asistencia técnica. En cierta medida, se volvió al inicio de las actividades del GATT, con la percepción de que la expansión del comercio como consecuencia de su liberalización debería ser suficiente para estimular el crecimiento y el desarrollo de todas las partes. Las normas del GATT/OMC sufrieron en consecuencia un cambio en su concepción del tratamiento especial luego de la Ronda Uruguay: se pasó de verlo como una respuesta a la falta de capacidad de los países en desarrollo, a considerarlo un método para que estos países puedan cumplir con la normativa multilateral.

Así, la OMC incluyó en sus acuerdos medidas que pueden agruparse en cuatro métodos de aplicación del trato especial y diferenciado: a) las disposiciones para aumentar las oportunidades comerciales a través de un mayor acceso a terceros mercados; b) las disposiciones que requieren a los miembros de la OMC salvaguardar el interés de los países en desarrollo; c) las disposiciones que otorgan flexibilidad a los países en desarrollo en el cumplimiento de las reglas y disciplinas que regulan los flujos comerciales, y d) las disposiciones que permiten ampliar los períodos de transición para cumplir las normas.

Se reconoce una categoría de países a los que se denomina “Menos Adelantados” de acuerdo con características establecidas por la Organización de las Naciones Unidas. Por tanto, en el marco de la OMC, el TED se concentra en los Países Menos Adelantados (PMA), definición que no cubre a países en desarrollo más adelantados. Este panorama en el ámbito multilateral muestra que en la realidad el TED se ha reducido para los países en desarrollo, aunque el principio o concepto no ha sido negado.

De acuerdo a la CEPAL, algunas de las características del TED en la OMC son:

- a) Es temporal. Específicamente en el marco de la OMC, se otorgan por un lapso de tiempo en el cual el país beneficiario debería poder adaptarse a los compromisos multilaterales asumidos.
- b) Es estático. Esta referencia alude a que el TED se concede en un contexto externo determinado, lo cual dificulta la adaptación del mismo cuando estas circunstancias varían.
- c) Se otorga para enfrentar restricciones económicas de corto plazo. A diferencia de los objetivos de desarrollo perseguidos en su origen, “se ha transformado en una manera de sobreponerse a restricciones económicas de corto plazo y de posponer ajustes estructurales profundos en el aparato productivo”.¹⁹⁰

190 CEPAL, *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico*, op. cit.: p.46.

4. Trato especial y diferenciado en ALALC/ALADI

El tratamiento a las asimetrías en los procesos de integración regional fue incorporado en el Tratado de Montevideo (TM60) que institucionalizó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, y en su sucesora, ALADI –creada a través del Tratado de Montevideo de 1980 (TM80)–. Si bien el TM60 reconoció el principio de no reciprocidad –según su artículo 10¹⁹¹–, lo cierto es que también ofreció excepciones voluntarias aplicables por los países desarrollados a los países en desarrollo, y ciertas directrices en su preámbulo. Asimismo, y con el fin de dar sustento a las intenciones explicitadas en la parte dispositiva del Acuerdo, se previó en el Capítulo VIII titulado “Medidas a favor de países de menor desarrollo económico relativo” un artículo, bajo el numeral 32,¹⁹² que era de aplica-

191 El artículo 10 del TM60 expresamente dispone: “Las negociaciones a que se refiere el artículo 4 –sobre la base de reciprocidad de concesiones– tendrán como objetivo expandir y diversificar el intercambio, así como promover la progresiva complementación de las economías de los países de la Zona. En dichas negociaciones se contemplará con equidad la situación de Las Partes Contratantes, cuyos niveles de gravámenes y restricciones sean notablemente diferentes a los de las demás Partes Contratantes”.

192 “Las Partes Contratantes, reconociendo que la consecución de los objetivos del presente Tratado será facilitada por el crecimiento de las economías de los países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, realizarán esfuerzos en el sentido de crear condiciones favorables a ese crecimiento. Para este fin, las Partes Contratantes podrán: a) autorizar a una Parte Contratante a conceder a otra Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, mientras sea necesario y con carácter transitorio, a los fines previstos en el presente artículo, ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes, con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas; b) autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a cumplir el programa de reducción de gravámenes y otras restricciones en condiciones más favorables, especialmente convenidas; c) autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a adoptar medidas adecuadas a fin de corregir eventuales desequilibrios en su balance de pagos; d) autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a que aplique, cuando sea necesario y con carácter transitorio, en forma no discriminatoria: y mientras no signifique una reducción de su consumo habitual, medidas adecuadas con el objeto de proteger la producción nacional de productos incorporados al programa de liberación que sean de importancia básica para su desarrollo económico; e) realizar gestiones colectivas en favor de una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, en ese sentido de apoyar y promover, dentro y fuera de la Zona,

ción facultativa por parte de los países miembros de la Asociación. Los instrumentos llevados a la práctica con tal finalidad apuntaban a atenuar:

1. Las insuficiencias de la infraestructura industrial que restringirían el desarrollo de actividades productivas y la capacidad de generar y asimilar nuevas tecnologías e inversiones reproductivas.
2. El tamaño del mercado vinculado con las dimensiones del país.
3. La capacidad institucional y empresarial pública y privada.

De acuerdo con lo anterior y tal como se desprende del artículo 32 antes mencionado, las medidas que podían beneficiar a los países menos adelantados no fueron receptadas por los demás socios que se encontraban en condiciones de aplicarlas. Ello se debió en buena medida a la falta de compulsión de las mismas y la ausencia de voluntad de los países más grandes del bloque. La desigualdad en la distribución de los costos y beneficios, entre otras causas, derivó en el fracaso de la ALALC, llevando a los países de mayor desarrollo a concentrar importantes beneficios comerciales intra-regionales, mientras que el resto mantenía o agudizaba sus saldos deficitarios.¹⁹³

El TM60 –y luego el TM80–, respondiendo a una valoración política antes que a una técnica, estableció tres categorías de países: *de menor desarrollo económico relativo*¹⁹⁴ (Bolivia, Ecuador y Paraguay), *de mercado insuficiente*¹⁹⁵ (Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela) y *los demás países*

medidas de carácter financiero o técnico destinadas a lograr la expansión de las actividades productivas ya existentes o a fomentar nuevas actividades, especialmente las que tengan por objeto la industrialización de sus materias primas; y f) promover o apoyar, según sea el caso, programas especiales de asistencia técnica de una o más Partes Contratantes destinados a elevar, en países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, los niveles de productividad de determinados sectores de producción”.

- 193 MELLADO, N. B.: “El modelo del MERCOSUR”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, núm. 2, 1995, pp. 19-21. Esta autora destaca como causas del fracaso de la ALALC las siguientes: el escaso grado de entrelazamiento económico entre los países; la falta de aptitud competitiva en los países de la región; la ausencia de coordinación de las políticas macroeconómicas nacionales entre sus integrantes, la disfuncionalidad institucional; la inestabilidad democrática regional; diferencias estructurales económicas y sociales de los países miembros, sin perjuicio de que existan otros factores endógenos y exógenos que llevarían al mismo fin.
- 194 A la cual el TM80 agregó el concepto de la mediterraneidad para introducir elementos adicionales a favor de los países afectados por esa condición.
- 195 Posteriormente es sustituido en el TM80 por el calificativo de desarrollo intermedio.

o de mayor desarrollo (Argentina, Brasil y México), figura residual utilizada para eludir contradicciones con respecto a la calificación de países subdesarrollados o en vías de desarrollo comúnmente utilizada en las relaciones internacionales.¹⁹⁶

El acervo jurídico de ALALC será retomado luego por ALADI. En el TM80 se dispone en su artículo 3 (d), como uno de sus principios “[...] tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo”. Asimismo, se incluye el Capítulo III, titulado “Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo”, y que comprende los artículos 15 a 23. Así, entre otras medidas, los países miembros de la Asociación:

- a) Establecerán condiciones favorables para la participación de los PMDER en el proceso de integración económica, basándose en los principios de *no reciprocidad* y de *cooperación comunitaria* (artículo 15, TM80).
- b) Establecerán la apertura de mercados, así como concertarán programas y otras modalidades de cooperación a efectos de asegurarles un tratamiento preferencial a los PMDER (artículo 16, TM80).

Dichas medidas se concretarán por medio de Acuerdos de Alcance Regional y Acuerdos de Alcance Parcial (artículo 17, TM80). Sin embargo, para asegurar la eficacia de tales acuerdos, se exige a los países que: a) formalicen normas negociadas vinculadas con la preservación de las preferencias; b) eliminen las restricciones no arancelarias; y c) apliquen cláusulas de salvaguardia. Todo ello en casos que así lo justifiquen (artículo 17 *in fine*, TM80).

Asimismo, será obligatorio para los países de mayor desarrollo el promover una efectiva cooperación colectiva a favor de los PMDER, para lo cual negociarán PEC (artículo 20, TM80).

De esta manera los artículos 15 a 18 y 20 prevén acciones cuyo cumplimiento deviene obligatorio para los Estados signatarios del TM80, aunque sin establecer plazos ni decir cómo se llevarán adelante estas medidas. Por

196 ROJAS PENSO, J.F.: “Algunas consideraciones en torno al tratamiento de las asimetrías”, *Reunión Regional sobre el Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América Latina y el Caribe*, SP/RR-TAPI-ALC/Di N° 6 -09, SELA, Caracas, 2009.

su parte el artículo 19 da las pautas procedimentales para la celebración de los Acuerdos contemplados en el artículo 17, primera parte¹⁹⁷. La segunda parte de las mandas contenidas en el Capítulo III del TM80 (artículos 21 a 23), si bien establece previsiones relativas a los PMDER, las torna de cumplimiento opcional o “de buena voluntad” por parte de los países desarrollados.

Además de lo estipulado en el TM80, el Consejo de Ministros ha aprobado una serie de Resoluciones vinculadas al Sistema de Apoyo a PMDER, a saber:

- Ampliación de las nóminas de apertura de mercados [Res. 7 (II)];
- Programas especiales de cooperación y otras medidas a favor de los PMDER [Res. 8 (II)];
- Plan de Acción a favor de los PMDER [Res. 13 (III)];
- Inaplicabilidad de las restricciones no arancelarias a las NAM [Res. 23 (v)];

197 El artículo 19 del TM80 expresamente dispone: “Los acuerdos de alcance parcial que negocien los países de menor desarrollo económico relativo con los demás países miembros se ajustarán, en lo que sea pertinente, a las disposiciones previstas en los artículos 8 y 9 del presente Tratado”. Por su parte el artículo 9 expresamente establece: “Los acuerdos de alcance parcial podrán ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio o adoptar otras modalidades de conformidad con el artículo 14 del presente Tratado”. En tanto que el artículo 9 dispone: “Los acuerdos de alcance parcial se regirán por las siguientes normas generales: a) Deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros; b) Deberán contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros; c) Podrán contener cláusulas que propicien la convergencia con otros países latinoamericanos, de conformidad con los mecanismos establecidos en el presente Tratado; d) Contendrán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidas por el presente Tratado, cuyas formas de aplicación se determinarán en cada acuerdo, así como procedimientos de negociación para su revisión periódica a solicitud de cualquier país miembro que se considere perjudicado; e) La desgravación podrá efectuarse para los mismos productos o subpartidas arancelarias y sobre la base de una rebaja porcentual respecto de los gravámenes aplicados a la importación originaria de los países no participantes; f) Deberán tener un plazo mínimo de un año de duración; y g) Podrán contener, entre otras, normas específicas en materia de origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro de concesiones, renegociación de concesiones, denuncia, coordinación y armonización de políticas. En el caso de que tales normas específicas no se hubieran adoptado, se tendrán en cuenta las disposiciones que establezcan los países miembros en las respectivas materias, con alcance general”.

- . Iniciación y expansión de actividades productivas en los PMDER [Res. 28 (v)];
- . Ajustes en los mecanismos previstos en el Tratado de Montevideo 1980 [Res. 29 (v)];
- . Apoyo al programa para el desarrollo de la competitividad de los PMDER [Res. 48 (IX)];
- . Fortalecimiento del Sistema de Apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER) [Res. 52 (X)];
- . Participación de los PMDER en el proceso de integración [Res. 56 (XII)];
- . Fortalecimiento de los PMDER en el proceso de integración [Res. 61 (XIII)];
- . Plan de Acción a favor de los PMDER [Res. 68 (XV)] y en un amplio conjunto de Resoluciones adoptadas por el Consejo de Ministros y el Comité de Representantes de la Asociación.

El último Plan de Acción a favor de los PMDER aprobado en 2009 tiene cuatro objetivos temáticos: Complementariedad y Gestión Económica; Apertura, Preservación y Acceso Efectivo a los Mercados; Mejoramiento del Transporte y Logística, y Fortalecimiento Institucional. Fue concebido como un programa bianual, cuyos recursos provendrán de dos fuentes: a) los fondos previstos en el presupuesto anual de la Asociación destinados al Sistema de Apoyo a favor de los PMDER, y b) fuentes externas al presupuesto ALADI, provenientes de la cooperación internacional. Sobre el particular es importante destacar que se emplea una nueva expresión para referirse a las medidas que atañen a los PMDER, al establecerse “Que debe asegurarse [...] la aplicación del tratamiento preferencial efectivo a favor de los PMDER, de forma sistémica, en los mecanismos y acciones que se acuerden en el marco de la Asociación”. De tal modo que comienza a hablarse no ya solamente de un trato especial, sino que el mismo a su vez debe ser “efectivo”. Esto es importante en atención a que las políticas emprendidas anteriormente parecen no haber sido “efectivas”, en relación a estas nuevas propuestas que si parecieran serlas.

Una síntesis de los mecanismos instrumentados hasta el momento se esboza a continuación, pudiéndose dividir en dos grupos:

- a) Comerciales: aperturas de mercado sin reciprocidad; reservas de mercado; aperturas de mercado combinadas con reservas de producción (al estilo de los programas sectoriales de desarrollo industrial o la nómina de productos no producidos reservados para ser producidos por determinado país); plazos diferenciales para el cumplimiento de los correspondientes programas de liberación o la concesión de preferencias más

profundas con respecto a las que benefician a otros países; plazos diferenciales para el cumplimiento de las normas reguladoras del comercio exterior de mercaderías; porcentajes diferenciales en los esquemas de liberación comercial, regímenes de origen más favorables, etc.

- b) Programas de cooperación: desde la suscripción del TM80 a favor de los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay).

Si bien las medidas de TED fueron implementadas durante los primeros años, desde la década de los 90 –con el regionalismo abierto recién estrenado y el neoliberalismo imperante– se observa cada vez más la firma de acuerdos recíprocos entre países de las tres categorías.¹⁹⁸ En este sentido, la implementación del TED en los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) celebrados en el marco de la Asociación, generalmente se limitan a establecer plazos diferenciales en el programa de liberación, preferencias arancelarias, y/o regímenes de origen más beneficiosos.

Como balance, y de acuerdo al informe del SELA (2009), se desprende que: “después de poco menos de 50 años de aplicación de los mecanismos, no cabe duda de que los objetivos para los cuales fueron creados no se alcanzaron; por el contrario, la brecha que separa a las tres categorías de países, antes que reducirse, se ha expandido. Es indudable que sería demasiado simplista explicar esta situación con base en una evaluación de la aplicación de los mecanismos sin considerar el contexto en que se han desarrollado los diferentes esquemas de integración que se han desplegado en la región”.

Desde el punto de vista instrumental y comercial los resultados no han sido los esperados, en el sentido de que no es dable corregir las asimetrías, ni reducir la brecha en el grado de desarrollo de los países participantes del acuerdo a través de la implementación de estas medidas. Por otro lado, con respecto a la cooperación, el informe del SELA¹⁹⁹ concluye que los programas implementados “normalmente estuvieron desvinculados de las estrategias nacionales de desarrollo y de la aplicación de los ted comerciales; desarticulados de los programas nacionales de cooperación técnica; y la identificación y ejecución de programas respondiendo a criterios clientelistas de las autoridades nacionales

198 GIACALONE, R.: “Integración Norte/Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional. Implicaciones para el ALCA”, *op. cit.*, p. 76.

199 SELA, “Informe Final Reunión Regional sobre el Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América Latina y el Caribe”, xxxv Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, SP/CL/xxxv. O/di Nº 5-09, Caracas, 29 de octubre de 2009.

de turno en los países beneficiarios”, por tanto el resultado se encuentra en la misma línea que los presentados en el aspecto comercial.

5. Trato especial y diferenciado en el MERCOSUR

En el caso del MERCOSUR, las normas originarias no previeron categorías similares a los PMDER –aunque no debemos olvidar que el MERCOSUR está constituido bajo el paraguas de ALADI, por lo que las normas del TM80 los alcanzan–, por tanto el TED desde el punto de vista dogmático no estuvo considerado. Aun así, el Tratado de Asunción (TA) que entró en vigor en noviembre de 1991, si bien no tuvo contenidos normativos en ese sentido, sí estableció una serie de medidas que tendían a mitigar las desgravaciones lineales de los productos de los cuatro países, estableciendo y reconociendo diferencias puntuales de ritmo para el Paraguay y para el Uruguay (artículo 6).

De esta manera, el Anexo I del TA relativo al “Programa de Liberación Comercial”, en su artículo 1 dispuso que si bien los Estados Partes acuerdan eliminar a más tardar el 31 de diciembre de 1994 los gravámenes y demás restricciones aplicados al comercio recíproco, las listas de Excepciones presentadas por Paraguay y Uruguay se extenderán hasta el 31 de diciembre de 1995, en los términos del artículo 6 antes mencionado. Esta era una medida de carácter temporal que se ha ido prorrogando.

De igual modo, el artículo 7 del Anexo al TA estableció las excepciones a las previsiones en relación a las desgravaciones escalonadas, quedando comprendidos un total de ítems arancelarios de 394 para Argentina, 324 para Brasil, 439 para Paraguay y 960 para Uruguay. Si bien estas deberían haberse ido reduciendo al vencimiento de cada año calendario conforme al cronograma estipulado en el artículo *supra* citado –que establece para Argentina y Brasil el 20% anual de los ítems que las componen, comenzando el 31 de diciembre de 1990, y que para Paraguay y Uruguay la reducción operaría de la siguiente manera: 10% en la fecha de entrada en vigor del Tratado, 10% al 31 de diciembre de 1991, 20% al 31 de diciembre de 1992, 20% al 31 de diciembre de 1993, 20% al 31 de diciembre de 1994 y 20% al 31 de diciembre de 1995– a la fecha no han sido eliminadas del todo.²⁰⁰

200 Al respecto véanse los artículos 46 y 48 de la Decisión CMC Nº 56/10 denominada Programa de Consolidación de la Unión Aduanera, que expresamente dispone: “XIII - LISTAS NACIONALES DE EXCEPCIÓN AL ARANCEL EXTERNO COMÚN. Artículo 46: Cada Estado Parte podrá mantener una Lista Nacional de Excepciones al Arancel Externo Común (AEC), en los siguientes términos: a) República Argentina: hasta 100 códigos NCM has-

Empero, y con el avance del proceso de integración, se observó que era necesario prestarle mayor atención a las asimetrías, ya que las mismas se manifiestan como una de las causas que impiden a los países avanzar como bloque debido a sus diferencias relativas internas. Conforme a ello, y en el año 2003 a partir de una propuesta de Paraguay para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR, la temática cobró impulso y se aprobaron una serie de Decisiones con ese objeto. De este modo la Decisión CMC Nº 27/03 será una de las primeras normas derivadas que tratará la cuestión de las asimetrías dentro del bloque.

Los primeros cuerpos legales tenderán a que Paraguay tenga un tratamiento diferenciado en las negociaciones externas del bloque; se le permitirá a los socios menores establecer nuevas excepciones al Arancel Externo Común (AEC), extensiones especiales de plazo para su convergencia y alícuotas a la importación de bienes de capital extrazona, y se creará el FOCEM.²⁰¹

Respecto al AEC, se creó un tratamiento distinto para los países y excepciones para algunos sectores. En este sentido, se establecieron porcentajes diferenciales en el régimen de origen para Paraguay –50%, y no el 60% fijado para los demás países miembros– hasta el 2014, reduciendo temporalmente la exigencia del contenido regional, así como tratamientos excepcionales en algunos sectores.²⁰² Por otro lado Paraguay y Uruguay están autorizados a importar insumos agropecuarios libres de aranceles de terceros países, así como a Paraguay se lo facultó para importar –bajo un arancel del 2%– materias primas estratégicas de las que es dependiente. Finalmente, fueron decididas nuevas excepciones al AEC para Paraguay y Uruguay, y asimismo, se acordó dispensar un

ta el 31 de diciembre de 2015; b) República Federativa del Brasil: hasta 100 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2015; c) República del Paraguay: hasta 649 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2019; d) República Oriental del Uruguay: hasta 225 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2017. Artículo 48: Los Estados Partes podrán modificar, cada seis meses, hasta un 20% de los códigos NCM incluidos en las listas de excepciones establecidas en el artículo 46 de la presente Decisión”.

201 ALADI: *Foro* “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana”, *Doc. ALADI/SEC/DI 1943*, de 21 de octubre de 2005, p. 9.

202 AYUSO POZO, A.: “El MERCOSUR y el tratamiento de las asimetrías. Ampliación de la agenda en un contexto de transformación regional”, en CIENFUEGOS, M. (Ed. y Dir.), MELLADO, N. B. y FERNÁNDEZ, W. (Coords.), *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Lerner Editora, Córdoba, 2011, pp. 215-243.

tratamiento especial para Paraguay en las negociaciones con terceros Estados.²⁰³

De este modo, comienza a organizarse institucionalmente el primer programa que tendrá por objeto el estudio para la reducción de las asimetrías entre los miembros del proceso de integración. Ese mismo año se aprobará la Decisión CMC Nº 45/04²⁰⁴ que crea el FOCEM, el cual tendrá por objeto la promoción de la competitividad y la cohesión social de los Estados Partes, reducir las asimetrías, impulsar la convergencia estructural en el MERCOSUR y fortalecer la estructura institucional del proceso de integración (artículo 1). A mayor abundamiento: “El objetivo general del fondo consiste en financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. El mismo se desagrega en cuatro Programas, que a su vez se implementan por medio de los proyectos que presentan los Estados Partes. Ellos son, el Programa de Convergencia Estructural con énfasis en proyectos de infraestructura; de Desarrollo de la Competitividad; de Cohesión Social; y el de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y el Proceso de Integración”.²⁰⁵

Asimismo, el FOCEM se basa en el principio de *adicionalidad*, según el cual los Estados Partes participan en el financiamiento con fondos propios equivalentes como mínimo al 15% del valor total de cada proyecto, con la finalidad de generar un mayor compromiso en la ejecución de los mismos.

203 Aun así, el AEC sufre de otras numerosas vulneraciones que no están circunscriptas a Paraguay y Uruguay, que al ser países pequeños y más dependientes de las importaciones están condicionados a ser más abiertos, ya que esto les permite acceder, a mejores precios, a insumos y bienes de capital del exterior. En este sentido, Argentina y Brasil se han beneficiado en numerosas oportunidades de medidas unilaterales de excepción y salvaguardias, lo cual, según Ayuso (2010) “ha dañado la credibilidad de un sistema que está en un continuo proceso de revisión condicionado por la coyuntura nacional e internacional”. Finalmente, a las medidas arancelarias se suman las barreras no arancelarias producto de la falta de armonización de las legislaciones nacionales.

204 Decisión CMC Nº 45/04, de 16 de diciembre de 2004, “Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR”.

205 PUGLIA MACARONIS, A.: “Los fondos de convergencia estructural del MERCOSUR. Un enfoque distinto del proceso de integración”, en CIENFUEGOS, M. (Ed. y Dir.), MELLADO, N. B. y FERNÁNDEZ, W. (Coords.), Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR, *op. cit.*, pp. 175-181.

Así, destaca Puglia, “la exigencia de esta condición garantiza que estos fondos comunes no sustituyan el gasto público de cada uno de los Estados, sino que los complementan en aquellos proyectos que son de interés para el MERCOSUR”.²⁰⁶ Es importante observar cómo se constituyen los fondos para integrar el FOCEM. Se integrarán con aportes anuales de los Estados Partes (artículo 4) y no serán reembolsables (artículo 5). En relación al monto total del aporte, será de cien millones de dólares y se integrará de la siguiente manera: a) Argentina, 27%; b) Brasil, 70%; c) Paraguay, 1%; y d) Uruguay, 2% (artículo 6). A esos fines se establece un sistema escalonado de aportes hasta cubrir el 100%, disponiéndose que en el primer año los Estados Partes integrarán el 50% de sus aportes anuales, en el segundo deberán integrar el 75% y a partir del tercero pasarán a integrar el 100% (artículo 7). El FOCEM también podrá recibir aportes de terceros países, instituciones y organismos internacionales para el desarrollo de proyectos (artículo 8). Es destacable que los fondos deberán ser aportados por los Estados, a diferencia de lo que acaece en la ALADI. El monto total asignado a proyectos aprobados asciende a 737.261.114 (setecientos treinta y siete millones, doscientos sesenta y un mil dólares aproximadamente), que sumado a la contrapartida nacional supera los 800.000.000 millones de dólares.

Posteriormente, en el año 2006 por Decisión CMC Nº 34/06²⁰⁷ se aprobaron las “Directrices para un plan para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR”. En el año 2007 y por medio de la Decisión 33/07²⁰⁸, se aprueba el “Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR”, basado en los informes presentados por Paraguay y Uruguay a tenor del artículo 3 de la ya mencionada Decisión 34/06. Conforme a ello se crea un Grupo de Alto Nivel (GAN), encargado de elaborar el Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías, el cual deberá contener objetivos a corto, mediano y largo plazo (artículo 2), a cuyos fines el GAN deberá tener en consideración las Directrices establecidas en la Decisión CMC Nº 34/06, así como las propuestas realizadas por Uruguay y Paraguay, y otras presentadas por los Estados Partes (artículo 2). Los lineamientos indicativos para ello fueron clasificados en cuatro pilares: 1) Acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo; 2) acciones de apoyo a la competitividad de las economías menores; 3) acceso a los mercados regionales y al resto del mundo; y 4) marco institucional. Se solicitó al GAN que

206 *Ibidem*.

207 Decisión CMC Nº 34/06, de 15 de diciembre de 2006, “Directrices para un plan para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR”.

208 Decisión CMC Nº 33/07, de 28 de junio de 2007, “Plan estratégico para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR”.

considerara los instrumentos financieros ya existentes, como el Fondo de Convergencia estructural de MERCOSUR (FOCEM), los programas de Cooperación y los Programas de Inversión Compartida.²⁰⁹

Asimismo se creó el Fondo MERCOSUR de Garantías para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Este Fondo está destinado a garantizar operaciones de crédito contratadas por este tipo de empresas que participen de actividades de integración productiva en el MERCOSUR. La contribución inicial de los Estados Parte para este Fondo es de 100 millones de dólares, constituida de acuerdo al siguiente porcentaje: Argentina 27%; Brasil 70%; Paraguay 1 %; Uruguay 2%. El Fondo MIPYMES se encuentra en proceso de reglamentación y aplicación

Para finalizar, a través de la Decisión CMC N° 6/09 se creó el Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF) con la finalidad de financiar programas de incentivos y facilitar la participación de los actores sociales. Se trata con ello de contribuir a evitar el éxodo rural hacia las ciudades, elevar la renta de los pequeños agricultores y reducir el proceso de concentración de la propiedad. En principio tiene un carácter temporal con un horizonte de cuatro años, y está financiado con contribuciones también asimétricas (Brasil 70%, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%).

6. Trato especial y diferenciado en la Comunidad Andina

El Acuerdo de Cartagena (AC) en su artículo 1 propone “reducir las diferencias existentes entre ellos” para de esta manera encaminarse hacia uno de los objetivos del Pacto Andino: alcanzar un “desarrollo equilibrado y armónico entre los Países Miembros”.

El Pacto Andino nace con el objetivo específico, entre otros, de disminuir la brecha de desarrollo que separa a sus miembros con los demás países de la región, así como entre ellos mismos (Bolivia y Ecuador) con los otros países que conforman el bloque. En el artículo 2 del AC se postula que “[...] el desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros, de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos [...]”. En este sentido, se identifica a Bolivia y Ecuador como PMDER, y por tanto se dispone del TED a través de un régimen especial en el ámbito comercial y en lo referente al aspecto industrial.

209 Ayuso Pozo, A.: “El MERCOSUR y el tratamiento de las asimetrías. Ampliación de la agenda en un contexto de transformación regional”, *op. cit.*

De acuerdo al Documento de Trabajo de la Comunidad Andina (CAN)²¹⁰ del año 2006, al tratamiento de las asimetrías en el bloque puede dividirse en tres etapas. En una primera fase que va desde la conformación del Pacto Andino (1969) hasta el año 1989, las políticas comunitarias respecto de las asimetrías se concentraron en un trato especial y diferenciado, a lo cual se sumaba una política conjunta sobre programación industrial, “con el propósito deliberado de reducir las brechas en el desarrollo entre los países, especialmente en beneficio de Bolivia y Ecuador”.

El propósito de las medidas implementadas apuntaba a limitar las consecuencias inherentes a la apertura y liberalización de los mercados entre los miembros del bloque; definiéndose plazos más extensos respecto al programa de liberación comercial y el AEC para los PMDER. Asimismo, las medidas de corte industrialista se proponían impulsar el desarrollo de la industrialización preferente. En el ámbito comercial se definieron mayores plazos para Bolivia y Ecuador en cuanto al programa de liberalización y en la adopción del Arancel Externo Mínimo Común.

Un Programa Especial de Apoyo a Bolivia fue implementado en el año 1977, cuyo objetivo fue propiciar la expansión y diversificación de sus exportaciones y el aprovechamiento por parte de este país de los beneficios del Programa Industrial y el Programa de Liberación.²¹¹ Algunas de estas medidas iban también dirigidas a Ecuador. Además se implementó el Programa Andino de Integración Turística, así como políticas referidas a la Inversión Extranjera Directa, en los cuales se aplicaba un TED a favor de Bolivia y Ecuador en forma de condiciones prioritarias en la línea de crédito dispuesta por la Corporación Andina de Fomento (CAF), plazos más extensos a las empresas extranjeras instaladas en estos países para que se conviertan en mixtas, y mejores condiciones para las Empresas Multinacionales Andinas que se constituyan en Bolivia y Ecuador, respectivamente.

La crisis de la deuda externa de la década de 1980 hizo insostenibles los programas industriales andinos, por lo que el TED quedó limitado al ámbito comercial. Finalmente, durante la década de 1990, el regionalismo abierto de la CEPAL y las políticas neoliberales adoptadas en la región propiciaron la creación del Mercado Común Andino. En este aspecto, se “suprimieron o modificaron los artículos que resultaban obsoletos, de los programas de integración industrial y convenios de complementación”.²¹²

210 CAN: “Tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Andina”, *Secretaría General*, SG/dt 349 4, julio de 2006.

211 *Ibídem*, p. 2.

212 *Ibídem*, p. 3.

La segunda fase abarca el período que va desde el año 1990 al 2000, en el cual se abandonaron las estrategias compartidas. En cuanto al TED, el mismo se aplicó respecto de los mecanismos financieros vía el acceso diferenciado a la CAF y al Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). En este sentido, el informe mencionado destaca que “solo permanecen algunos criterios de trato especial y diferenciado [...] desdibujados como consecuencia de dos tensiones que continúan vigentes en el espacio comunitario: de un lado, el agotamiento del trato discriminatorio en los compromisos de construcción de la zona de libre comercio y la unión aduanera y, de otro lado, la discrecionalidad de las políticas comerciales de algunos países miembros, con el consecuente aplazamiento de los compromisos adquiridos en materia de culminación del programa de desgravación y la adopción del AEC”.

Finalmente, en la tercera etapa, que se extiende desde el año 1999 a la actualidad, la estrategia escogida para disminuir la brecha de desigualdad es la de implementar diferentes programas y planes, “tales como los programas de integración y desarrollo fronterizo, el Plan Integrado de Desarrollo Social, el Programa de Acciones de Convergencia Macroeconómica, así como los programas de apoyo especial a Bolivia y a Ecuador”.

Actualmente, el TED continúa vigente para Bolivia y Ecuador en aspectos comerciales. Así:

- a) para la zona de libre comercio, si bien el TED en los plazos de desgravación dejó de ser relevante hacia el año 1993, sí mantiene su importancia en lo que al régimen de origen se refiere, ya que el contenido regional exigido para los PMDER es del 60% cuando para los demás países es del 40%.
- b) Respecto a la unión aduanera, existe un trato diferenciado para Bolivia y Ecuador a través de excepciones a la Decisión 370. Asimismo, en el caso de Bolivia, se le permite un mayor grado de liberalización en su comercio con terceros, a través de la posibilidad que tiene este país de imponer tasas arancelarias menores.
- c) En cuanto al mercado común, la Decisión 439 que regula la liberalización de servicios en la CAN dispone de plazos diferenciados y excepciones temporales durante las negociaciones de eliminación de restricciones al comercio a favor de los PMDER.

En cuanto al TED en los organismos financieros regionales:

- a) En la CAF, a Bolivia y Ecuador se les exige una menor participación de capital (7%); para los demás países es de un 25,5%.

- b) En el FLAR, a Bolivia y Ecuador se les exige menor participación de capital (11,3%), y a los demás socios andinos se les exige un 22,6%. Además, los límites de financiamiento son más flexibles para los PMDER.

Finalmente, se incorporan distintos instrumentos y programas con el objetivo de reducir la brecha que separa a los miembros del bloque. Así, se establece: una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo; un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS); un Programa de Acciones de Convergencia Macroeconómica; Programas Especiales de Apoyo a Bolivia y Ecuador.

A pesar de todos los esfuerzos, el documento de trabajo destaca que las brechas se han incrementado. Así, resalta que “durante todo el período 1975-2003, Bolivia y Ecuador han estado por debajo del promedio andino en términos del PIB per cápita PPP. Colombia, tal vez el país que mayores beneficios netos ha recibido de la existencia del mercado ampliado, pasó de ubicarse 2% por debajo del promedio a 45% por encima del promedio”.²¹³ Aunque este fenómeno no lo podemos adjudicar al proceso de integración en sí mismo, ya que se corresponde con la tendencia imperante a nivel internacional respecto de los países centrales y los periféricos, queda en evidencia que todas las medidas implementadas fueron insuficientes y/o inadecuadas.

Asimismo, para el caso de la asignación de industrias específicas a los PMDER en el marco del Grupo Andino –luego CAN–, se le ha criticado que la modalidad de asignación fue equivocada porque se hizo en base a criterios políticos y no económicos, desconociendo que el éxito de una industria “depende de un conjunto de relaciones con otros subsectores localizados en su cercanía y de la existencia de infraestructura institucional y física, y los mercados más pequeños generalmente carecen de estos elementos”.²¹⁴

El documento de trabajo, en línea con lo apuntado por los diferentes informes y estudios académicos, indica que el enfoque de las asimetrías centradas en la comparación de desarrollo relativo a nivel de los países desestima que las desigualdades más profundas no se corresponden con esta limitación geográfica. Lo más adecuado sería enfocar las asimetrías desde el punto de vista de las regiones dentro de cada uno de los países, ya que si bien Bolivia concentra el mayor número de regiones deprimidas, hay re-

²¹³ *Ibídem*, p. 7.

²¹⁴ FUENTES, A. L. y PERRY, G.: “Notas sobre la integración económica entre países latinoamericanos de diferentes niveles de desarrollo”, en MUÑOZ VALENZUELA, H. y ORREGO VICUÑA, F. (Eds.): *La cooperación regional en América Latina. Diagnóstico y proyecciones futuras*, El Colegio de México / Universidad de Chile, México, 1987, p. 93.

giones como las de Apurímac y Ayacucho en el Perú, que no pueden ser relegadas por no ser este país un PMDER en términos del AC.²¹⁵

7. Trato especial y diferenciado en la CARICOM

En cuanto a la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Tratado de Chaguaramas de 1973, en su artículo 3, reconoce dos categorías de países, a saber: de mayor y de menor desarrollo relativo. En esta última categoría se incluyó a ocho países miembros: Antigua, Belice, Dominica, Granada, Montserrat, St. Kitts-Nevis, St. Lucia, y St. Vincent y las Granadinas. Estos países recibieron TED y desde 1981 formaron la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). En 2000 se aprobó el Protocolo VII, a través del cual se establecieron medidas tales como la asistencia técnica al momento de cumplimentar los ajustes a las obligaciones que el mercado común implica, así como para atraer inversiones y realizar un seguimiento respecto del cumplimiento de compromisos internacionales; se establecen exenciones temporarias de trato nacional para el sector servicios; se crea un Fondo de Desarrollo para los PMDER, entre otras. Es importante destacar, ya que es un aspecto que reclama la literatura al momento de valorar el TED en los demás procesos, que el TED en CARICOM se establece en beneficio de los PMDER, así como también a favor de sectores y regiones menos desarrollados de otros países.²¹⁶

8. Trato especial y diferenciado en el proyecto del ALCA y en los tratados de libre comercio

Con respecto al proyecto fallido del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en lo que a TED respecta, esta materia era negociada través del Co-

215 Así “la presencia de estas brechas en el desarrollo relativo de las regiones andinas ha contribuido a que la integración tenga un impacto diferenciado a escala territorial. Un estudio elaborado por la Secretaría General encontró que de las 83 regiones que conforman la Comunidad Andina, 73 son “activas en algún grado” en la integración, es decir, son productoras de los bienes que se comercian en el mercado andino. Sin embargo, solamente 13 regiones pueden considerarse “activas en alto grado” en la medida en que concentran parte sustancial de las exportaciones intracomunitarias de sus respectivos países” (CAN, “Tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Andina”, *op. cit.*, p. 8).

216 GIACALONE, R.: “Integración Norte/Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional. Implicaciones para el ALCA”, *op. cit.*, p. 75.

mité de Economías más pequeñas, y para ese fin se había creado el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) con la finalidad de ayudar a los países pequeños y menos desarrollados a enfrentar los desafíos de la integración hemisférica, aunque de acuerdo a lo expresado por Reyno, los EEUU demostraron una “evidente falta de disposición para tratar seriamente el tema (reproduciéndose en ese sentido lo ocurrido con México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), y ello a pesar de las enormes disparidades que están presentes entre los países del ALCA”.²¹⁷

Para García Álvarez,²¹⁸ el ALCA representaba una vía intermedia, en la que coexistían formas tradicionales de TED propias del GATT/OMC con elementos de una integración más profunda que la comercial, al incluirse la movilidad de algunos factores y también el PCH. Para Giacalone y Acosta,²¹⁹ el TED en el marco de las negociaciones del ALCA había sido adoptado como principio y por tanto había sido incorporado al texto del acuerdo el objetivo de reducir las desigualdades entre países y regiones.

Por otro lado, lo cierto es que el TED hacia las economías latinoamericanas, y en especial las caribeñas, se limitó únicamente a tres aspectos: 1) “asistencia técnica”; 2) apertura más rápida de mercados para el ingreso de mercancías provenientes de ellas, y 3) aceptación para que dichas economías demoren algo la apertura de sus mercados internos,²²⁰ aun cuando hubo un permanente reclamo para que en el acuerdo se incluyeran consideraciones especiales para las “economías más pequeñas” –lo cual se vio reflejado en una buena cantidad de párrafos del borrador–. Así, en el *tratamiento de las diferencias de tamaño y desarrollo de las economías*, si bien se proponían establecer un marco flexible que tuviera en cuenta las características y necesidades de cada uno de los países que participan en las negociaciones del ALCA, los resultados se limitaron a que todo trato diferencial debe ser producto de negociaciones, por país, sector o producto, y solo durante un período de transición.

En cuanto al TED en los TLC, normalmente la manera en que este se ha plasmado en este tipo de acuerdos ha sido bajo la forma de plazos más largos y excepciones a los compromisos establecidos, congruentes con la regulación

217 ESTAY REYNO, J.: “El ALCA y sus avatares”, *Rede UNESCO/UNU de Economia Global e Desenvolvimento Sustentável (REGGEN)*, accesible en <<http://www.reggen.org.br/midia/documentos/aalcaeassuastransformacoes.pdf>>.

218 Citado por ACOSTA, J. y GIACALONE, R.: “Tratamiento especial y diferenciado y fondos estructurales en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)”, en Giacalone, R. (Coord.), *Venezuela en el ALCA entre realidades y fantasías*, Editorial Saber ULA, Caracas, 2005.

219 *Ibídem*.

220 ESTAY REYNO, J.: “El ALCA y sus avatares”, *op. cit.*

del GATT/OMC. Además, no siempre se concibe al TED como un principio que deriva de la disparidad de “categoría” en lo que a desarrollo económico respecta. Así, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el tratamiento de las asimetrías se dio como consecuencia del proceso de negociación, y las medidas de transición incluidas en el Tratado –que permitieron un trato diferencial– fueron el resultado del proceso de negociación y no una concesión otorgada a priori a México debido a su nivel de desarrollo.²²¹

De acuerdo a la CEPAL, actualmente los acuerdos comerciales entre países en desarrollo y desarrollados son proclives a tratar las asimetrías mediante disposiciones específicas, transitorias y negociadas, en particular, mayor flexibilidad y tiempo para la instrumentación de los compromisos, y no ya con excepciones a la aplicación de las reglas y disciplinas generales. Así, en el acuerdo entre Canadá y Costa Rica, por ejemplo, las asimetrías quedaron reflejadas en las diferencias de los calendarios de eliminación de aranceles y en una mayor flexibilidad en la puesta en vigor de las normas de origen para algunos productos. También se crearon programas de cooperación técnica en el área de las barreras técnicas y la facilitación de comercio.²²²

Además, cabe mencionar, que los TED-OMC fueron utilizados por parte de los PD para implementar políticas públicas de su interés –que no solo se relacionan con el comercio– en países de la región. Así, se le ofrecían concesiones unilaterales a los PMDER a cambio de que cumplieran con determinados requisitos de elegibilidad, e introdujeran cambios en sus legislaciones en materia de seguridad o de lucha contra el narcotráfico, por ejemplo –Plan Colombia y Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA).²²³ De este modo también se contó con una herramienta adicional de presión a la hora de negociar un TLC, en el sentido de que para mantener estas concesiones, los PMDER debían acceder a la firma de este tipo de acuerdos.

221 BUSTILLO, I. y OCAMPO, J.A.: “Asimetrías y Cooperación en el Área de Libre comercio de las Américas”, *op. cit.*

222 *Ibídem.*

223 La Ley de Preferencias Arancelarias de los Países Andinos o Andean Trade Preference Act (ATPA) fue aprobada por EEUU el 4 de diciembre de 1991, durante la presidencia de George Bush (padre), a través de la cual se eliminaban los aranceles de una serie de productos de Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador. Su objetivo era fortalecer las industrias legales en estos países, como alternativas a la producción y el tráfico de drogas. El 31 de diciembre de 2002 el programa fue renovado por el Gobierno de George W. Bush con el nombre de Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas o Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA).

9. Balance provisional del trato especial y diferenciado

Las desigualdades internacionales entre los habitantes de los distintos países durante el siglo xx se fueron ampliando.²²⁴ Así, “la tendencia a la ampliación de las desigualdades internacionales en las últimas décadas puede atribuirse no solo al aumento moderado de las disparidades internacionales, sino también al notable incremento de las desigualdades dentro de los países”,²²⁵ y es en este sentido que deben ser orientados los esfuerzos de disminución de las asimetrías.²²⁶

En Latinoamérica, esta tendencia a la ampliación de la desigualdad está presente de una manera más pronunciada que en ningún otro lugar del mundo. Los factores que determinan esta profundización de las disparidades de desarrollo económico relativo son muy variados (evolución asimétrica de la pobreza y de la distribución del ingreso en las distintas fases del ciclo económico, ampliación de la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados, entre otros).²²⁷

En nuestra región, “coexisten aún brechas muy pronunciadas que no muestran tendencia a la reducción: los cuatro países que tienen hoy el menor PIB por habitante se distanciaron de la media continental a lo largo del período 1990-2007, a saber: Bolivia del 34% al 33%; Ecuador del 54% al 52%; Paraguay del 73% al 55%; Honduras del 68% al 62%; Nicaragua del 44% al 39%; Surinam del 60% al 50%. Los indicadores correspondientes al

224 LARRAZÁBAL CANEDO, I. R.: “El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales, subregionales y en acuerdos comerciales”, *Revista Umbrales*, núm. 17, marzo de 2008, p. 2.

225 *Ibidem*.

226 En el MERCOSUR, “las dos regiones más pobres del bloque eran Maranhao (856 US\$) y Piauí (901 US\$) situadas en Brasil, precediendo a Paraguay (1.145 US\$) y aún había siete regiones más brasileñas por la cola antes de llegar a la región más pobre de Argentina que es Formosa (1.620 US\$), mientras que todo Uruguay (3.851 US\$) quedada en el cuarto superior de la lista. Las tres regiones con mayor renta per cápita son Argentina y concretamente el distrito de Buenos Aires (12.950 US\$) destaca por encima de todos, duplicando la primera región brasileña que es el Distrito Federal (5.944 US\$). DE MELLO, A. *et ál.*, “Integrando desíguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul”, *Texto para discussão n.º 1477*, IPEA, Rio de Janeiro, marzo de 2010, p. 49.

227 LARRAZÁBAL CANEDO, I. R.: “El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales, subregionales y en acuerdos comerciales”, *op. cit.*

MERCOSUR y a la CAN señalan adicionalmente la existencia de desigualdades mayores y crecientes entre regiones al interior de los países.”²²⁸

En este sentido, el TED como herramienta para reducir esta brecha de desigualdad²²⁹ no ha demostrado aún ser eficaz, al menos no como medida autónoma y aislada.

La doctrina se encuentra dividida al momento de brindar un juicio de valor sobre este instrumento. Así, los que están en contra opinan que:

- a) El TED ha concentrado la política económica de esos países en objetivos de corto plazo; ha pospuesto transformaciones productivas en sectores tradicionales de la economía; y al otorgarse por igual a todos los países descuida las diferencias estructurales entre ellos y genera mayor divergencia que convergencia económica.²³⁰
- b) El TED perpetúa formas tradicionales de producción e intereses que sirven para mantener el statu quo; porque no es de aplicación obligatoria, o porque los países con economías menos desarrolladas lo utilizan más para apaciguar a la oposición doméstica que para fomentar el desarrollo, entre otras causas.²³¹
- c) El TED “ha llevado a los países a clasificar sus actividades productivas y a elegir aquellas que serían beneficiarias de esta política. Esta diferenciación tiende no solo a separar a los sectores productivos privilegiados del resto de la economía, sino también a segmentarlos. La separación y segmentación de enclaves productivos del resto crean economías duales”.²³²
- d) El TED “se ha otorgado de manera idéntica a países con necesidades distintas”, lo cual ha sido beneficioso a algunos sectores y países en detrimento

228 TELASCO, P.: “Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América Latina y el Caribe (Presentación del documento base)”, *Reunión Regional sobre el Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América Latina y el Caribe*, SP/RR-TAPI-ALC/Di N° 2 -09, SELA, Caracas, 2009.

229 Cuando es esta la finalidad del TED. Ya explicamos las diferencias de objetivos que se pueden plantear al momento de implementar este tipo de medidas –ejemplo: OMC y GATT–.

230 CEPAL: *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico*, op. cit.

231 LARRAZÁBAL CANEDO, I. R.: “El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales, subregionales y en acuerdos comerciales”, op. cit.

232 CEPAL: *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico*, op. cit., p. 48.

de otros. Así, específicamente en el caso de los países centroamericanos, “existe evidencia preliminar de que una mejora en el acceso a terceros mercados que favorezca de manera idéntica a todos podría generar un proceso de divergencia en el crecimiento de sus economías”.²³³

Respecto a la valoración práctica que se ha hecho de la aplicación del TED en la OMC tal y como está planteado, un estudio de la CEPAL considera que son medidas irrelevantes o de escaso valor para el desarrollo, por los pocos o nulos resultados de su aplicación a lo largo del tiempo. En este trabajo se tratan específicamente los efectos del TED recibido por Centroamérica por parte de EEUU, Canadá y la UE, y concluye en que la evidencia empírica no demuestra que ese tratamiento haya coadyuvado “de forma significativa a acelerar el desarrollo de las economías centroamericanas”. Remarca que “...los regímenes preferenciales de exportación a que han tenido acceso estos países no han tenido un impacto significativo en sus economías (algunas estimaciones sobre los efectos de la ampliación de la ICC revelan una repercusión positiva en las exportaciones, pero de magnitud reducida). Esto se debe, en primer lugar, a que su uso ha estado supeditado a necesidades de corto plazo (tales como la generación de divisas) y no se ha enmarcado en objetivos de desarrollo económico de más largo plazo. También ha retardado la transformación productiva en los sectores tradicionales de la actividad económica. Asimismo, habría generado enclaves productivos (como las zonas francas) que se benefician de importantes subsidios fiscales, con la consecuente reducción o no ampliación de la base tributaria que, a su vez, habría limitado la transmisión de beneficios desde esas actividades exportadoras hacia el resto de la economía. El retraso de las transformaciones económicas necesarias en algunos sectores y el apoyo (mediante subsidios fiscales) a otros sectores que no tienen un efecto de arrastre ha generado economías duales que limitan la capacidad de crecimiento”.²³⁴

Los argumentos entre aquellos que defienden el TED resultan variados, pero pueden resumirse en que los países en desarrollo con una población menor de 10 millones de habitantes generalmente poseen un sector agrícola grande y débiles, y niveles bajos de desarrollo urbano, exportaciones poco diversificadas y bajo valor agregado en sus exportaciones de manufacturas, además de resultar vulnerables a condiciones externas (volatilidad de mercados y desastres naturales), tener costos de transacción altos y carecer de economías de escala.²³⁵

233 *Ibídem.*

234 *Ibídem*, p. 4.

235 *Ibídem.*

10. Reflexiones finales

Partimos de una definición de participación social relacionada con los mecanismos de distribución de los costos y beneficios que un proceso de integración trae aparejados. En este sentido, el TED podría significar una herramienta funcional a la participación social.

La integración comercial entre países con diferencias productivas derivadas de distintos niveles de desarrollo no necesariamente tiene que generar menores beneficios que entre economías similares. El tratamiento especial puede tener efectos positivos relativos sobre sus economías, aunque no se traduzca en un mayor desarrollo, si ayuda a mantener o aumentar el empleo y evita ajustes importantes en economías que tienen pocas alternativas disponibles.

El TED como único mecanismo para enfrentar el problema de las asimetrías en el desarrollo de los países que firman acuerdos comerciales entre sí, ha demostrado ser al menos insuficiente, cuando no irrelevante. A pesar de los cambios conceptuales que se vienen observando en la integración regional a favor de otro tipo de medidas de reducción de asimetrías –ej. fondos estructurales, de cohesión, etc.–, aún subyacen los mecanismos tradicionales que difícilmente puedan ser abandonados sin compensación alguna, sobre todo por los precedentes que se han sentado a lo largo de la historia integracionista en la región.

Los fondos estructurales o de cohesión han demostrado que funcionan bajo determinadas condiciones²³⁶ (valga como ejemplo la UE), y por tanto pueden representar una oportunidad si se los implementa de forma que permitan alcanzar objetivos de desarrollo vinculados a las nuevas oportunidades del comercio.

En el caso del MERCOSUR, entendemos que por medio de programas como el FOCEM ha comenzado a transitar por lo que entendemos es la senda correcta, que debe ser profundizada y ampliada.

Por tanto, en la actualidad los esfuerzos orientados a atenuar las asimetrías de desarrollo deberían orientarse a alcanzar un equilibrio entre el TED con contenido comercial y los programas de cooperación, y a articular

236 A saber: que la adopción de mecanismos de compensación debe anteceder la aplicación de políticas estructurales; implementación bajo el principio de gradualidad y de continuidad; proceso descentralizado; acciones sistémicas; involucramiento de las regiones. Ver ACOSTA, J. y GIACALONE, R.: “Tratamiento especial y diferenciado y fondos estructurales en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)”, *op. cit.*

los programas de cooperación con las estrategias nacionales de desarrollo y, consecuentemente, con las políticas nacionales de cooperación técnica.

El TED puede resultar positivo si se lo asume como un conjunto pragmático de medidas temporales y parciales a complementarse con acciones de cooperación que les garanticen el efectivo acceso al mercado ampliado, con fondos y acciones gubernamentales y del sector privado que funcionen para fortalecer el desarrollo de los países. En este sentido, el enfoque centrado en regiones puede complementar las medidas tradicionales de tratamiento especial para países. Asimismo, tampoco resultarían de utilidad si solo se trata de diferir medidas necesarias para encarar programas de desarrollo profundos que se posponen, ya que los mismos implican costos económicos, sociales y políticos, que los gobiernos suelen intentar eludir.

Por otro lado, es necesario nivelar las condiciones de los países integrantes de los procesos sobre la base de una cooperación solidaria inserta en las políticas de desarrollo nacional, no solo a nivel país, sino también al interior de los mismos, a nivel regional ya que las mismas muestran mayor nivel de asimetrías entre sí y no necesariamente se correlacionan con la categoría de PMDER (así, las regiones más subdesarrolladas del MERCOSUR se encuentran en Brasil, que a nivel país es la economía más grande del bloque). Asimismo, para impulsar la convergencia estructural, es fundamental a través de políticas comunes avanzar en la provisión de bienes públicos regionales.

Con respecto a plantear la obligatoriedad del TED a favor de los PMDER en el ámbito multilateral, entendemos que el punto central de la cuestión es qué objetivos se buscarán alcanzar con el tratamiento especial. Si estas medidas se orientan en la dirección recomendada, entendemos que redundarán en beneficio de estos países. En caso contrario, no.

Asimismo, sería deseable que la categorización de PMDER sea considerada por los organismos financieros internacionales en relación a las regiones deprimidas dentro de cada país, y no tan solo teniendo en cuenta el PBI, ya que esto implica negar asistencia financiera a países que con un PBI relativamente alto, tienen zonas geográficas sumamente necesitadas de este tipo de ayuda.²³⁷

Finalmente, entendemos que no debe cargarse a la cuenta de los procesos de integración la solución de todas las disparidades –las cuales, por otro lado son preexistentes–, ni tampoco sobredimensionarlos como instrumento que por sí mismo es suficiente para solventar los problemas de los países menos desarrollados.

237 Ver SELA: “Informe Final Reunión Regional sobre el Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América Latina y el Caribe”, *op. cit.*, p. 6.